



Er ref/dnr: KN2023/03016

Vårt dnr: 2023/0086

Klimat- och
näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 7 september 2023

**Yttrande över betänkandet Värdet av vinden - Kompensation,
incitament och planering för hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften
(SOU 2023:18)**

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen anser att det system med flera ersättningsmodeller som utredningen föreslår över lag är väl genomtänkt och kan bidra till ökad acceptans.
- Naturskyddsföreningen är positiv till de förslag som lagts fram i betänkandet avseende ersättningar till närboende samt bygdemedel. Vi anser dock att ersättning till närboende borde baseras på de som är skrivna i kommunen och inte per fastighet, för att öka rättvisan mellan året runt- och semesterboende, och mellan olika boendeformer.
- Naturskyddsföreningen är också positiv till det ökade stödet till kommuner för planering, det är viktigt att den blir permanent så inte den kompetens som byggs upp förloras efter några år.
- Det är osannolikt att de av utredningen föreslagna styrmedlen är tillräckliga för att åstadkomma en betydande ökning av andelen kommuner som ställer sig positivt till vindkraft. Det beror främst på att incitament riktade till kommunerna inte kunnat föreslås i betänkandet. Naturskyddsföreningen anser att det system som utredningen presenterat i samråden, med kommunaliserad fastighetsskatt samt produktionsskatt, bör införas. De bör vara generösa (upp till nivån 3-5 öre/kWh) och en förutsättning för det kan vara att även andra energislag omfattas av lokala incitamentssystem.
- Ett förslag för stärkt ersättning till urfolket samerna har uteblivit, vilket Naturskyddsföreningen anser är olyckligt. Sametinget och SSR bör gås till mötes så att samebyar, renskötande samebyar och samebyar utanför samebyar som är beroende av den mark som exploateras får fullgod

ersättning enligt de principer som omfattas av regeringsformen och Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

- Utredningen har stort fokus på ekonomisk ersättning och kompensation. Forskning visar dock att acceptans även till stor del beror av faktorer som information, delaktighet och lokalt ägande. Naturskyddsföreningen vill lyfta kompletterande förslag för stärkt lokalt inflytande och ökad acceptans för vindkraft:
 - En eller flera myndigheter bör ges i uppdrag att tillhandahålla opartisk information om vindkraft.
 - En utredning bör tillsättas om kreditgarantier till lokala aktörer för investeringar i vindkraft.
 - Stärkt miljölagstiftning och ökade resurser till domstolar och tillsynsmyndigheter för att säkerställa att val av plats och teknik för vindkraftsparker minimerar miljöpåverkan.

Naturskyddsföreningens synpunkter

Sverige befinner sig mitt i en energiomställning, där framför allt vindkraft håller på att byggas ut i ett högt tempo. Energiomställningen attraherar investeringar, minskar beroendet av importerade fossila bränslen och möjliggör kraftiga utsläppsminskningar i transport- och industrisektorerna. En fortsatt utbyggnad av vindkraft är av stor vikt för att kunna fortsätta energiomställningen utan att tappa tempo. En utebliven utbyggnad av landbaserad vindkraft kan däremot innebära en ökning av marginalpriset på el med 10 procent, eller med 20-25 procent om även utbyggnaden av havsbaserad vindkraft hämmas, enligt beräkningar i utredningens bilaga 9. Utbyggnaden ska givetvis ske där det inte stör viktiga naturvärden.

Samtidigt ser vi en orättvisa mellan stad och land i Sverige där landsbygden, i synnerhet i norra Sverige, exploateras med gruvor, skogsbruk och energianläggningar utan att få någon betydande andel av vinsterna. Detta har pågått länge, bland annat med utbyggnaden av vattenkraft i älvarna, men aktualiseras nu med bland annat utbyggnaden av vindkraft. Vindkraften kan generera stora värden för ägare, konsumenter och Sveriges energitrygghet och export, men ger relativt få fasta arbetstillfällen på de orter där den byggs. Det är därför högst befogat att en del av vinsterna från vindkraftverk tillfaller närboende och kommunerna där den anläggs.

Naturskyddsföreningen delar många av utredningens synpunkter och stödjer i huvudsak de förslag som lagts fram.

Intäktsdelning för närboende

Utredningen föreslår en intäktsdelning för närboende om maximalt 2,5 promille av intäkten (från de närmaste två verken) per fastighet, fallande linjärt med avståndet från verket ner till som minst 1000 kr/år. Fastigheter nära vindkraftverk kan då få en ersättning som tangerar eller överträffar deras

totala kostnad för elkonsument, utan att ha incitament att förbruka mer el. Vi finner detta vara i stort en genomtänkt och rimlig modell. Storleken på ersättningen kan och kommer säkert debatteras men detta är troligen en bra startnivå.

Vi hade dock helst sett att intäktsdelningen baseras på de som är skrivna på platsen, snarare än per fastighet som i förslaget i betänkandet. Det skulle innebära att en ersättning utgår för varje person i ett hushåll som är skriven (i verkliga fastigheter) inom ett visst avstånd från vindkraftverk, snarare än per fastighet. Vi tror att utredningens förslag, som innebär att den som har en semesterbostad på en plats nära en vindkraftspark ska få en ersättning som kan vara högre än en familj som bor året runt i ett hyreshus, på samma avstånd från verken, kommer upplevas som mycket orättvist av de som bor i de aktuella kommunerna.

Rätt till inlösen av fastigheter

Naturskyddsföreningen har inga synpunkter vad gäller rätt till inlösen för fastigheter inom ett visst avstånd från vindkraftsparker. Så vitt vi kan bedöma är det ett väl avvägt förslag.

Ersättning till lokalsamhället

Det finns ett befintligt, frivilligt system med bygdemedel och utredningen föreslår att det ska finnas kvar men formaliseras med ett tydligt rättsligt ramverk. Naturskyddsföreningen är positiva till att det system som är etablerat får lov att finnas kvar men samtidigt ges tydliga ramar som ökar rättssäkerheten och minskar risken för godtycke.

Ersättning till kommunerna

Att en ersättning till kommunerna kommer på plats ser Naturskyddsföreningen som nödvändigt för att uppnå både acceptans och rättvisa. Detta framgår också tydligt av intervjuerna i betänkandets bilaga 4, där en kommunalisering av fastighetsskatten ses av flest kommunala beslutsfattare som den åtgärd som skulle ge störst effekt på tillståndsgivning. Det är olyckligt att utredningen i betänkandet inte kunnat föreslå en lösning för ersättning pga de direktiv som utredningen haft. Naturskyddsföreningen anser att Regeringen ändå bör föreslå ett system med ersättning till kommunerna utan ytterligare utredning, då utredningen trots allt har gjort beräkningsunderlag och tagit fram några förslag på ersättningsmodeller.

Utredningen har samtidigt som betänkandet överlämnat ett PM (dokument-id 127) till Regeringskansliet med beräkningsunderlag för en kommunalisering av fastighetsskatten. I det PM:et räknar de på dagens skattesats om 0,2 procent av fastighetsvärdet vilket för en stor landbaserad vindkraftspark på 500 MW skulle ge en genomsnittlig intäkt till kommunen på ca 5 miljoner kr/år över 25 år. Det innebär att för varje kilowattimme som produceras så går 0,28 öre till kommunen. En höjning av fastighetsskatten med 0,3 procent skulle ge ytterligare 7,5 miljoner kr per år eller 0,43 öre/kWh.

Vidare finns det en utarbetad modell, inkl beräkningar, för en kombination av fastighetsskatt och produktionsskatt som skulle tillfalla kommunerna, i de PM som delats med samrådskreten under utredningens arbete. För nya verk föreslås att kommunerna får 0,2procent i fastighetsskatt samt en produktionsskatt om 0,5 öre/kWh. Deras beräkning anger att en 100 MW park skulle ge 2,8 miljoner kronor/år i årlig intäkt till kommunen, vilket innebär att en park på 500 MW skulle ge en intäkt på 14 miljoner kr/år.

I betänkandets bilaga 4 menar intervjupersonerna att 5-10 miljoner kronor troligen inte har någon effekt utan summorna måste upp i 20-30 eller rent av över 50 miljoner för att vara riktigt intressant för kommunerna. Därför anser Naturskyddsföreningen att ersättningarna behöver komma upp i en nivå kring 3-5 öre/kWh. Med de antaganden som gjorts i PM:et till Regeringskansliet skulle en vindkraftpark på 500 MW då ge omkring 50-90 miljoner kr i ersättning till kommunen. Det är en storleksordning som kan ha reell betydelse, inte minst för mindre kommuner i glesbygd som kämpar med att få ekonomin att gå ihop.

För att det ska uppfattas som rättvist av de kommuner som redan har vindkraft så föreslår vi att även befintliga verk ska ge en intäkt i form av produktionsskatt. Det kan rimligen vara på en lägre nivå än för nya vindkraftsparker, förslagsvis 0,5 öre/kWh. Då många vindkraftsproducenter är bundna i Power Purchase Agreements (PPA) så kan det vara klokast att staten står för ersättningen till kommunen, åtminstone under en övergångsperiod som motsvarar längden på de flesta PPA. Det kan finansieras av en höjning av energiskatten om någon tiodels öre per kWh. 0,5 öre/kWh är endast en hundradel av vad staten idag tar in per kilowattimme i energiskatt plus moms.

Vid repowering, alltså ersättande av vindkraftverk på en plats som redan nyttjas för vindkraft, så krävs nytt tillstånd. Följaktligen bör det alltid ge kommuner, bygd och närboende den ersättning som gäller för en helt ny park.

Incitament även för andra kraftslag

Något som tas upp av utredningen är att incitamentssystem bör vara teknikneutrala. Det är även något som nämns i Tidöavtalet. Det talar för att andra kraftslag ska omfattas av samma system med ersättning till kommuner och närboende samt bygdemedel som vindkraften. En stor solcellspark innebär också ingrepp i landskapet, även om de generellt upplevs som mindre störande än vindkraft. Vattenkraften har en stor påverkan på närmiljön – som en intervjuad person (bilaga 4) uttrycker det "*vi bor ju i ett område där det finns mycket elledning baserat på 15 vattenkraftverk i Ljungan som är en ren produktionsrännna, ...det är ju inte en älv såsom man tänker sig en älv med fisk och biologiskt liv.*" Kärnkraft, liksom i vissa fall vattenkraft, innebär avsevärda risker för närboende. Det är, oavsett vad, en rättvisefråga att de delar av landet där elektricitet genereras borde få en hygglig ersättning för det oavsett vilken teknik det handlar om.

Naturskyddsföreningen anser att möjligheten att införa lokala incitamentssystem även för andra energislag, så som vi vill se det för vindkraft, skyndsamt bör utredas. Det bör dock inte bromsa införandet av ett incitamentssystem för vindkraft. En tänkbar lösning är att införa incitamentssystem för vindkraft med en möjlighet att öka ersättningsnivåerna (t ex produktionsskatt) när andra kraftslag "ansluter till" systemet.

Hänsyn och ersättning till samer

Utredningen har gjort en sådan avgränsning att intressenter som kan erhålla kompensation enligt miljöbalkens regler inte också kan erhålla ersättningar enligt betänkandets förslag. Samebyar kan idag kompenseras genom särskilda villkor i miljötillstånden för vindkraftsparker, eller genom civilrättsliga kompensationsavtal mellan vindkraftsprojektörer och samebyar. Det innebär att inga ytterligare ersättningssystem har föreslagits. Naturskyddsföreningen anser att detta är olyckligt, inte minst mot bakgrund av Sametingets och SSR:s påpekande till utredningen att dagens system inte fullgott kompenserar för den skada som åsamkas samer vid bland annat vindkraftsutbyggen.

I dag står samers traditionella marker inför ett högt samlat tryck från markanvändning inklusive gruvor, skogsavverkning, m.m. I regeringsformen (1:2 st. 6) finns uttryckt ett samhällsmål om att det allmänna ska främja det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sin kultur. Högsta domstolen har i sin dom i Girjasmålet tydliggjort att det som sägs i regeringsformen i denna del är hänförligt till Sveriges folkrättsliga förpliktelser om bland annat urfolksrättigheter, och har i anslutning hänvisat till ett flertal internationella dokument, till exempel urfolksdeklarationens artikel 26 om urfolks rätt till sina traditionella landområden och resurser (NJA 2020 s. 3 para. 91-93).

Enligt Högsta domstolens generella uttalanden i målet ska samernas intresse av att behålla sin kultur tillmätas särskild vikt vid rättstillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra (para. 93). Detta bör beaktas vid lagstiftningsinitiativ som påverkar möjligheterna för det samiska folket att behålla och utveckla sin kultur, inom vilken renskötseln är en central del. Det borde därmed även beaktas vid utvecklingen av de förslag som detta betänkande föreslår.

När en stat bedömer att inskränkning av urfolks landrättigheter är både nödvändigt och proportionerligt i ett enskilt fall är ersättning ett av få verktyg som finns att tillgå för att kompensera för den skada som åsamkas urfolkskulturen. Det är samtidigt viktigt att utforma ersättningssystem för urfolk på ett vis som beaktar att förlust av landområden ofta har en grundläggande kulturell, och inte strikt monetär, inverkan.

Av rättssäkerhets- och förutsebarhetsskäl är det inte lämpligt att lösa den nu aktuella ersättningsproblematiken genom civilrättsliga kompensationsavtal

direkt mellan parterna, då vindkraftsprojektörer oftast utgör en betydligt resursstarkare part.

Naturskyddsföreningen anser därför att en utredning skyndsamt bör tillsättas som tillsammans med Sametinget, SSR och andra relevanta samiska aktörer undersöker hur ett ersättningssystem kan se ut för att så långt det är möjligt kompensera för de förändringar som vindkraftsutbyggnad innebär lokalt för den samiska renskötseln och kulturen. En sådan utredning bör också omfatta samer utan medlemskap i samebyar som i dag i princip inte åtnjuter något skydd vid markexploatering i Sverige.

Stöd till kommuners och regioners planering

Utredningen tar upp ett antal förslag som ska underlätta planering av vindkraft för framför allt kommunerna. Naturskyddsföreningen välkomnar dessa förslag. Vi ser gärna att stöden permanentas så kommuner inte, efter ett fåtal år, förlorar kompetens som de byggt upp med hjälp av tillfälliga medel.

Åtgärder förutom direkta stöd

Naturskyddsföreningen vill påpeka vikten av faktorer utöver ekonomiska ersättningsnivåer för acceptansen för vindkraft, både i allmänhet och på specifika platser. I den internationella forskningen om acceptans för vindkraft betonas att lokalt ägande, involvering och engagemang är mycket viktiga faktorer för acceptans^{1,2}. Det är positivt att kontraktera lokala entreprenörer, involvera närboende (även de som inte kommer se vindkraftverken) i planeringen och säkra lokalt ägarskap³. Även den sammanfattning av forskningen som utredningen själva beställt (betänkandets bilaga 5) betonar att den lokala gemenskapens acceptans är kopplad till deltagande och inflytande likaväl som fördelningsrelaterad rättvisa.

Medan utredningen har gjort ett gediget arbete i att föreslå ekonomiska incitament i form av ersättningar och kompensation för vindkraft (vilket hanterar fördelningsrelaterad rättvisa) saknar vi en bredare diskussion om hur acceptans kan åstadkommas. Det kan handla om hur samrådsprocesserna fungerar och informationen från myndigheterna. Vi hade gärna sett att myndigheternas roll i att förmedla saklig information stärktes. Detta diskuteras i kapitel 5.6 men leder inte till något konkret förslag från utredningen, vilket är olyckligt. Naturskyddsföreningen anser att en eller flera myndigheter bör få ett konkret uppdrag att förmedla opartisk och forskningsbaserad information till allmänheten om vindkraft, speciellt på platser som av myndigheter och/eller privata aktörer anses som speciellt intressanta för utbyggnad av vindkraft. Målet bör vara att ge de som berörs den

1 Johansen, K. & Emborg, J., Wind farm acceptance for sale? Evidence from the Danish wind farm co-ownership scheme, *Energy Policy* 117 (2018)

2 Leiren, M.D. m fl, Community acceptance of wind energy developments: Experience from wind energy scarce regions in Europe, *Sustainability* 12 (2020)

3 Enevoldsen, P., Sovacool, B.K., Examining the social acceptance of wind energy: Practical guidelines for onshore wind project development in France, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 53 (2016)

bästa möjliga informationen om både för- och nackdelar att fatta kloka beslut utifrån. Det bör även inkludera information om lokala förhållanden, såsom aktuella utbyggnadsplaner för vindkraft och vilka miljövärden som finns på platserna.

Delägande eller kollektivt ägande tas upp i betänkandets bilaga 5 som något vanligt i bland annat Tyskland och Danmark, i synnerhet tidigare i vindkraftens utveckling. Den påpekar att acceptansen för vindkraft är större om de ägs lokalt, kommunalt eller kollektivt, än av internationella företag. Ägandeformerna har dock skiftat från lokala kooperativ och privatpersoner till pensionsfonder och stora internationella bolag allt som vindkraftverken, och därmed investeringarna, blivit större. Naturskyddsforeningen anser att ökat lokalt (del-)ägande vore värdefullt och att staten kan spela en roll i att stödja detta. Om staten kan ta på sig en del av risken när lokala aktörer, som kommunala bolag eller kooperativ av lokala företagare, gör investeringar i vindkraft på orten så skulle det öka möjligheterna för dessa att få lån för sådana investeringar. Staten ger idag kreditgarantier för gröna investeringar och har som mål att viga 400 miljarder åt kreditgarantier för kärnkraft. Nyttorna med lokalt ägd vindkraft borde ur samhällsperspektiv vara minst lika höga som när en stor internationell aktör äger ett kärnkraftverk i Sverige. Foreningen föreslår därför att en utredning tillsätts om kreditgarantier till lokala aktörer för investeringar i vindkraft. Vid delägarskap bör det gälla de lokala aktörernas andelar. En sådan utredning bör dock inte försena införandet av lokala incitament enligt förslagen ovan.

En viktig faktor för den lokala acceptansen och, inte minst, för vindkraftens faktiska miljönytta är att vindkraftsparker inte placeras i värdefulla naturmiljöer. Naturskyddsforeningen har i rapporten *Vindkraften – en viktig del i framtidens energiförsörjning*⁴ pekat ut vilka miljöer som ska undantas från vindkraftsetablering. Det gäller, förutom formellt skyddade områden, bland annat riksintresse obrutna fjäll, skogliga värdekärnor, nyckelbiotoper samt viktiga fågel- och fladdermusområden. Stark miljölagstiftning och goda resurser hos bland annat länsstyrelser för miljöprövning är garantier för att vindkraft inte etableras på platser där den gör onödigt stor skada och i längden underminerar både miljömål och acceptans. Naturskyddsforeningen vill varna för försvagning av Sveriges miljölagstiftning i syfte att snabba på utbyggnad av bland annat fossilfri elproduktion, ett grepp som skulle vara direkt kontraproduktivt mot målet.

4 <https://www.naturskyddsforeningen.se/artiklar/ny-rapport-sa-kan-hallbar-vindkraft-byggas-ut-i-sverige/>

Detta remissvar har utarbetats av Erik Pihl, sakkunnig energi vid rikskansliet, och David Kihlberg chef för Avdelningen för klimat och juridik på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Karin Lexén
generalsekreterare



David Kihlberg
chef för klimat och juridik